

Back to Bush? Die US-Luftschläge in Syrien gegen die „Chorasan-Gruppe“ im Lichte vorbeugender Selbstverteidigung

VB verfassungsblog.de/back-bush-die-us-luftschlaege-syrien-gegen-die-chorasan-gruppe-im-lichte-vorbeugender-selbstverteidigung/

Am Abend des 6. November 2014 verbreitete sich auf den ersten Blick eine weitere von vielen Meldungen aus dem Anti-Terror-Kampf in Syrien. „Mysteriöse Chorasan-Gruppe: USA bombardieren mutmaßliche Qaida-Zelle in Syrien“ hieß es etwa bei [Spiegel Online](http://www.spiegel.de). Inzwischen haben wir uns daran gewöhnt, über Militärschläge gegen den sogenannten „Islamischen Staat“ (IS) und seine Sympathisanten in Syrien und im Nordirak zu lesen; allzu zahlreich sind die Mitteilungen aus dem aktuellen Brandherd im Nahen Osten, die im Einzelnen oft kaum gewürdigt werden. In der öffentlichen Debatte wird lieber das „große Ganze“ betrachtet. Aus weltanschaulicher oder ethischer Perspektive scheinen die Schläge gegen das Terrorregime des IS ein gerechtes Mittel, um die Zivilbevölkerung in den betroffenen Regionen zu schützen – und erst recht, um einen Völkermord an religiösen Minderheiten wie den Jesiden zu verhindern. Der Kampf gegen den IS ist ganz im Geiste des großen Rechtsgelehrten *Hugo Grotius* (1583 – 1645) ein *bellum iustum* par excellence. Dem weltpolitisch interessierten Zeitungsleser dürfte dies einleuchten – ganz gleich, ob als Ziel der Luftschläge der IS selbst oder die „mysteriöse Chorasan-Gruppe“ ausgemacht wird.

Allerdings ist der als gerecht empfundene Krieg in der heutigen Zeit nicht zwingend auch ein rechtmäßiger. Daher bemühen sich die Staaten stets, eine völkerrechtliche Rechtfertigung für bewaffnete Interventionen zu geben, die ihnen grundsätzlich wegen des global geltenden Gewaltverbots (verbrieft in Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta) verwehrt sind. Gerade der Kampf gegen den IS und seine Splittergruppierungen ist völkerrechtlich vielschichtig. Eine einfache internationalrechtliche Schablone, die ihn plakativ als legal oder illegal kennzeichnet, gibt es nicht. Kritiker verweisen gleichwohl gern auf eine fehlende Billigung durch die Vereinten Nationen, während für Befürworter der Kampfeinsätze finden, dass die abstoßend-menschenfeindlichen Auswüchse des IS-Terrors schier unerträglich und deshalb mit allen Mitteln zu verhindern sind.

Doch so einfach macht es das Völkerrecht beiden Seiten nicht. Stattdessen ist eine differenzierte Betrachtung des diffusen Kampfgebiets geboten – auch wenn dies für so manchen pragmatischen Politiker unangenehm sein mag. Ein Mandat des UN-Sicherheitsrats existiert nicht, gewiss. Aber zumindest [auf dem Gebiet des Irak](#) handelt die Staatenkoalition auf Einladung der Regierung in Bagdad. Dieses völkerrechtliche Einverständnis legalisiert – ohne hier ins Detail gehen zu können – den Einsatz auf irakischem Territorium, und zwar gegen sämtliche Ableger des islamistischen Terrors.

Anders ist dies in Syrien. Hier möchte sich niemand auf ein mögliches Einverständnis der Regierung *Assads* berufen – dem Tyrann als Helfer beizustehen, passt den gerechten Kriegern verständlicherweise nicht ins Konzept. Doch glücklicherweise gibt es einen robusten Rechtfertigungsgrund zur Gewaltanwendung im Völkerrecht, nämlich das in Artikel 51 der UN-Charta verbrieft Recht auf Selbstverteidigung. Dieses existierte schon lange vor den Vereinten Nationen und reicht (mindestens) bis ins Jahr 1837 zurück, als britische Truppen zur Verteidigung der damaligen Kolonie Oberkanada das von Rebellen genutzte US-amerikanische Dampfschiff *Caroline* angriffen und in den Niagara-Fällen versenkten. In der völkerrechtlichen Aufarbeitung dieses Zwischenfalls hat sich die nach dem damaligen US-Außenminister *Daniel Webster* benannte Formel etabliert, wonach Selbstverteidigung rechtmäßig ist, um einen andernfalls zu erleidenden Angriff abzuwehren. Dies gelte stets, wenn sich die Situation als „instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation“ darstellt. Zumindest dieser Kern des *Caroline*-Zwischenfalls steckt auch heute noch in besagtem Artikel 51.

Eben dieses etablierte völkerrechtliche Institut der Selbstverteidigung führt uns vom Jahr 1837 ins Jahr 2014 – oder auch von den Niagara-Fällen ins syrische Krisengebiet. Der Kampf gegen den IS in Syrien ist einer, der als [Ausübung von Selbstverteidigung charakterisiert werden kann](#). Die Einzelheiten dazu sind diffizil und

völkerrechtlich durchweg umstritten, beispielsweise: Ist Selbstverteidigung auch gegen private Akteure wie den IS (der trotz seines anmaßenden Namens natürlich kein Staat ist) überhaupt zulässig? Dies wird man wohl bejahen müssen – zumal dies bereits 1837 anerkannt war. Wer soll gegen den IS verteidigt werden? Die USA und ihre Verbündeten selbst wohl nicht. In Betracht kommt aber – jeweils als sogenannte kollektive Selbstverteidigung – zum einen der Irak, der ja bereits IS-Angriffen auch von syrischem Gebiet ausgesetzt ist. Dies ließe sich gut vertreten. Zum anderen könnte aber auch die gepeinigte Zivilbevölkerung gemeint sein. Doch ist diese, weil sie kein Staat ist, überhaupt vom Selbstverteidigungsrecht begünstigt? Diese Frage führt unweigerlich zum nächsten, hochumstrittenen völkerrechtlichen Problemkreis, nämlich der Rechtmäßigkeit einer humanitären Intervention. Mit deren Aufarbeitung ließen sich ganze Monographien füllen.

Aus diesem [Dickicht friedenssicherungsrechtlicher Fragestellungen sticht die Meldung über den Militärschlag gegen die „Chorasan-Gruppe“ hervor](#). Denn diese hat von Syrien aus nicht etwa irakisches Territorium ins Visier genommen. Stattdessen soll sie, so bereits am 23. September 2014 die US-amerikanische Botschafterin [Samantha Power gegenüber dem UN-Sicherheitsrat](#), eine Bedrohung für die USA und ihre Verbündeten selbst sein. Ähnlich wurden die eingangs erwähnten Luftschläge gerechtfertigt: „Dieses Netzwerk plante Anschläge in Europa und den USA. Wir haben entschlossen gehandelt, um unsere Interessen zu schützen und ihre Handlungsfähigkeit zu beenden“ (zitiert nach Spiegel Online). Im Schatten des großen Konflikts gegen den IS geht diese vermeintliche Randnotiz leicht unter. Doch bei genauerem Hinsehen ist dies nicht eine Meldung von vielen, sondern eine, die aus der Zeit gefallen zu sein scheint. Denn der Schlag gegen die „Chorasan-Gruppe“ war weder zur Verteidigung des Iraks noch zum Schutz der Zivilbevölkerung gedacht; sie galt dem Schutz der eigenen (und alliierten) Unversehrtheit. Da aber noch keine Anschläge der „Chorasan-Gruppe“ in der westlichen Welt zu verzeichnen sind (kaum jemand bei uns hat wohl überhaupt nur Kenntnis ihres Namens gehabt), kann der Militärschlag völkerrechtlich nur einer Fallgruppe sogenannter *vorbeugender Selbstverteidigung* zuzuordnen sein.

Es ist heute anerkannt, dass kein Staat einen Angriff abwarten muss, bis er sich militärisch verteidigen darf; auch insoweit lebt *Caroline* fort. Hoch umstritten ist aber, wie weit der drohende Angriff zeitlich in der Zukunft liegen und wie wahrscheinlich seine Manifestierung sein darf. Verwirrende, weil teils willkürliche, Klassifizierungen als z.B. „präventive“, „präemptive“ oder „antizipatorische“ Selbstverteidigung helfen zur Lösung des Problems nicht weiter. Die Auslegung von Artikel 51 UN-Charta sowie die einschlägige Staatenpraxis führt aber zu dem (hier verkürzten) Ergebnis, dass Selbstverteidigung auch vorbeugend legal ist, wenn bei ungehindertem Geschehensablauf entweder in naher Zukunft ein Angriff sicher eintritt oder jederzeit ein Angriff mit hinreichender Wahrscheinlichkeit stattfinden könnte. (Für Details sei an dieser Stelle auf meine Dissertation [„Vorbeugende Selbstverteidigung im Völkerrecht“](#) verwiesen.) Ganz sicher nicht mehr rechtmäßig ist jedenfalls eine als Verteidigung gedachte Gewalthandlung, wenn sie nur auf Grundlage einer latenten Gefahr erfolgt. Dies postulierte aber die sogenannte *Bush-Doktrin*, die der ehemalige US-Präsident *George W. Bush* in seiner Nationalen Sicherheitsstrategie 2002 bzw. 2006 durchzusetzen versuchte, damit aber am Widerstand der Staatenwelt scheiterte.

Nach dessen Amtszeit wurde *Barack Obama* allgemein als Antipode zu seinem Vorgänger wahrgenommen und formulierte konsequenterweise seine Sicherheitsstrategie anders. Inzwischen dürften sich jedoch die Zweifel an *Obamas* außenpolitischen Paradigmenwechsel verhärten. Der jüngste Schlag gegen die „Chorasan-Gruppe“ kann durchaus als Rückbesinnung zur *Bush-Doktrin* verstanden werden, wenn man die Aktivitäten dieser zweifellos islamistisch-terroristischen Zelle als bloß latente Gefahr versteht. Jedenfalls sind es die USA bislang schuldig geblieben, belastbares Beweismaterial für konkrete Angriffsvorbereitungen vorzulegen, die auf einen unmittelbar bevorstehenden Anschlag schließen lassen. Nach derzeitigem Kenntnisstand sprechen daher nicht die schlechtesten Gründe dafür, die Luftschläge gegen die „Chorasan-Gruppe“ als völkerrechtswidrig einzustufen. Ein solcher Befund mag auch die zurückhaltende Nachrichtenlage um diesen Militäreinsatz erklären. Versteht man nämlich dieses einzelne Manöver – wie in der Öffentlichkeit suggeriert werden mag – als bloßen Teil der Offensive gegen den IS, werden die USA wohl kaum auf Widerspruch stoßen. Ein völkerrechtlicher Protest gegen den als Selbstverteidigung deklarierten Schlag gegen die „Chorasan-Gruppe“ wäre ein politischer Verrat an der grotianisch-gerechten Sache. Wenn die *Obama*-Administration auf diese Weise wirklich eine Reanimation der *Bush-Doktrin* vollziehen wollte, ist ihr taktischer Winkelzug im Schatten der IS-Bekämpfung gelungen.

Bei aller Schwarzmalerei ist aber auch eine andere Interpretation des hier bemühten vorbeugenden Selbstverteidigungsrechts denkbar. In einer völkerrechtlichen Grauzone bewegt sich nämlich die Ansicht, dass militärische Gewalt auch früher als bei einem unmittelbar bevorstehenden Angriff legal sein soll. Dies gelte namentlich dann, wenn bei ungehindertem Geschehensablauf in absehbarer Zeit ein Angriff sicher eintreten würde, wobei der frühestmögliche Zeitpunkt eines darauf beruhenden Militärschlags in abgestuftem Verhältnis zu dem Schädigungsausmaß des abzuwehrenden Angriffs zu bestimmen ist. D.h. mit anderen Worten: Wenn sich die „Chorasan-Gruppe“ tatsächlich in der Vorbereitungsphase massiver Terroranschläge in Europa oder den USA befand, wäre, um eine Vorbereitungsfortsetzung, deren Ergebnis schwieriger zu bekämpfen wäre, zu verhindern, auch frühzeitig verteidigende Gewalt gerechtfertigt. Wenn also die USA sichere Kenntnis solcher Aktivitäten hatten und sich im Rahmen der IS-Bekämpfung die Gelegenheit ergab, diese möglichst effektiv und verhältnismäßig schonend zu unterbinden, wäre der Luftschlag ganz ohne Rekurs auf die viel offenere *Bush-Doktrin* zu rechtfertigen.

Ob die *Obama*-Administration aber „back to Bush“ strebt oder doch eher an der völkerrechtlichen Praxis zu einer moderateren Ausweitung des Rechts zu vorbeugender Selbstverteidigung interessiert ist, wird erst die Zukunft zeigen. Jedenfalls aber offenbart die Notiz zum Schlag gegen die „Chorasan-Gruppe“ bei näherem Hinsehen, dass 2014 – wie schon in den Folgejahren von 1837 – an der Konturierung eines etablierten Völkerrechtsinstituts geschliffen wird. Dies wird speziell in Syrien weiter zu beobachten sein.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Schiffbauer, Björn: *Back to Bush? Die US-Luftschläge in Syrien gegen die „Chorasan-Gruppe“ im Lichte vorbeugender Selbstverteidigung*, *VerfBlog*, 2014/11/09, <http://verfassungsblog.de/back-bush-die-us-luftschlaege-syrien-gegen-die-chorasan-gruppe-im-lichte-vorbeugender-selbstverteidigung/>.

On 6 November 2014, at first glance, yet another message from the war against terror in Syria was spread: ‘The US military says it carried out air strikes against the al-Qaeda-linked Khorasan group in north-western Syria’ ([BBC News](#)). By this time, we have gotten used to reports on military strikes against the so-called ‘Islamic State’ (IS) and its fellow factions in Syria and Northern Iraq. Too many news reports emanate from the prevailing conflict area in the Middle East and they mostly are not even perceived in detail anymore. The public debate rather focuses on the big picture. From an ideological or ethical perspective, the strikes against IS terrorists seem to be a just measure to protect the local civilian population – above all to prevent a genocide of religious minorities such as the Yezidi. In the spirit of *Hugo Grotius* (1583 – 1646), the fight against IS is the archetype of a *bellum justum*. This mostly reflects the feelings of informed newspaper readers, who are interested in global politics, regardless of the fact whether the air strikes are pointed at the IS or the ‘Khorasan group’.

However, a war considered just does not necessarily match a justified war. This is why states always make efforts to deliver justifications on the grounds of international law whenever they have intervened contrary to the global prohibition on the use of force (as vested by Article 2 (4) of the UN Charter). In this respect, the fight against IS and its factions is an international law multilayer. There is no exclusive legal pattern for labelling this fight legal or illegal. Nonetheless, critics complain about the lack of an UN mandate whilst supporters point out the most disgusting and inhumane excesses of IS terrorism, which must be stopped by any possible means.

International law does not work in such terms of black and white. Instead, this diffuse and border-crossing conflict area requires a distinguished analysis – even though this might annoy some pragmatic politicians. It is true that there is no Security Council Resolution justifying the use of force in Syria and Northern Iraq. But at least in Iraq the international coalition fights against IS upon invitation by the government in Bagdad (see e.g. [S/2014/440](#)). Without going into more detail, this official consent legalizes the use of force on Iraqi territory against any branch of Islamist terrorism.

The situation found in Syria is different. Nobody wants to refer to *Assad*’s possible consent (that presumably would serve his interests as a side-line): Being the tyrant’s ally runs clearly contrary to the ideals of just warriors. But fortunately, there is another justification for the use of force: self-defence, as reflected in Article 51 of the UN Charter. The international right to self-defence has existed much longer than the UN themselves; it reaches back until (at least) 1837. In that time, to defend their colony Upper Canada, British troops, on US territory, attacked a

rebel group on their steamer *Caroline* and eventually scuttled the ship down the Niagara Falls. This incident followed a detailed debate, of which finally emerged the limits of self-defence under international law: a situation of self-defence must be 'instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation'. This core of the *Caroline* incident still lives on within Article 51.

Exactly this well-established principle of self-defence leads us from 1837 to 2014 – or from the Niagara Falls to the Syrian battle field. The fight against IS means the [execution of self-defence](#). The details are difficult to establish and subject to a controversial debate among international law scholars, *inter alia*: Is self-defence legal even if directed against private actors like IS (which, despite its hubristic name, of course is not a State)? The more coherent answer is yes – as this was already recognized in 1837. Who may be defended against IS? Rather not the US and its allies. But two *protégées* come into consideration in conjunction with so-called collective self-defence: Iraq, which is subject to IS attacks also from Syrian territory; and the tormented civilian population in Syria. But is the latter, being no state, subject to self-defence at all? This question inevitably leads to the next minefield of scholarly debate in international law: the legality of humanitarian intervention. An assessment of this question would potentially fill some monographs.

Through the fog of these problems of international law on the use of force shines the [message concerning the air strike against the 'Khorasan group'](#). For these islamist terrorists did not target Iraqi territory. Instead, they are said to directly threaten the US and their allies themselves. US ambassador to the UN *Samantha Power* mentioned this distinction to the IS already before the Security Council as early as on 23 September 2014 (UN Doc. [S/2014/695](#)): 'In addition, the United States has initiated military actions in Syria against al-Qaida elements in Syria known as the Khorasan Group to address terrorist threats that they pose to the United States and our partners and allies.' The US tried to justify the recent air strikes by the same reasoning: 'At the time, Pentagon's operations chief Lt Gen William Mayville said Khorasan militants were in "the final stages of plans to execute major attacks"' (according to *BBC News*). This wording is a marginal note at a first glance only. At a second glance, this is not an ordinary statement among others, but a release that seems to fall out of time. The strike against the 'Khorasan group' was not meant to defend Iraq or the civilian population, but rather to defend American and European integrity. What is more, no terrorist attack by the 'Khorasan group' on allied territory has ever happened so far. (Not to mention that at best only a very few people in the western world have heard of 'Khorasan' before.) Thus, the military strike against the 'Khorasan group' can only be qualified as so-called '*preventive*' self-defence.

It is recognized today that no state has to wait for an actual attack until it is entitled to self-defence. This is the *Caroline* legacy. Problems start, however, when it comes to determining time and probability of the threatening attack to fall within the scope of legal 'preventive' self-defence. Confusing terminology like, e.g., 'pre-emptive' or 'anticipatory' self-defence does not help to solve the problem. (For this reason, to display the neutrality of the term, the general denomination as 'preventive' self-defence is written in quotation marks in this text.) Helpful for this assertion is rather an interpretation of Article 51 of the UN Charter as well as the analysis of the relevant state practice. At the end of the day, this leads to the (here shortly summarized only) result that self-defence is also legal in a 'preventive' way under at least two alternatives: if an attack will definitively occur in the near future if going unchecked (i.e. if the attack is imminent), or if an attack could occur instantly with sufficient probability, as indicated by a prior record of events sufficiently reliable to establish such probability, if going unchecked. (See more details on these issues in my dissertation [„Vorbeugende Selbstverteidigung im Völkerrecht“](#).) Certainly illegal, on the other hand, is the use of force, even if meant defensively, against an only latent danger. Exactly this, however, was postulated by the so-called *Bush doctrine*. Former US president *George W. Bush* tried to enforce this doctrine through his National Security Strategy of 2002 and 2006, but he failed with this strategy because of the reluctance of the majority of states.

After his presidency, *Barack Obama* was considered an antipode to *Bush* and henceforth formulated a new National Security Strategy. But as of today it is not too ambitious to state that such paradigm change has not happened at all – at least in foreign policy. The recent strike against the 'Khorasan group' can well be understood as the final step back to the *Bush doctrine*, if the activities of this (with no doubt islamist-terroristic) group generate not more than a latent danger. In any case, the US have not disclosed reliable evidence for the 'final stages of plans to execute major attacks', which could eventually allow the conclusion of an imminent attack. Thus, at this state of the issue, there are good reasons to consider the air strikes against the 'Khorasan group'

illegal under international law. Such a result might also explain the rather short-winded information about the strike. If this single strike is, in the public debate, nothing more than another part of the big operation against IS, objections are not to be expected. Even more, a formal protest relevant under international law would easily be seen as a betrayal of the *just cause* in the *Grotian* sense. If the *Obama* administration really intended to revitalize the *Bush doctrine*, this tactical dodge in the shadow of fighting IS was successful.

But putting pessimism aside, another interpretation of the recent air strike in the light of 'preventive' self-defence is possible. This is because another variation of 'preventive' self-defence lies in the twilight zone between legality and illegality: If an attack will definitively occur in the foreseeable future if going unchecked, the legality of 'preventive' self-defence might be put in a relation to the harm otherwise resulting from it – i.e. the more potentially harmful the attack is, the earlier the use of force becomes permissible. In other words: If the 'Khorasan group' really was preparing massive terrorist attacks in Europe or the US, even forcefully interrupting such preparations early might be legal, if otherwise warding-off the attack would be significantly more difficult. If the USA stroke – effectively and proportionally – through an open window of opportunity to impede worse and manifest preparations of an attack, this operation could be justified without recourse to the much more permissive *Bush doctrine*.

However, only the future will reveal whether the *Obama* administration really pursues 'back to Bush' or rather a strategy towards a slightly moderate extension of the international law on 'preventive' self-defence. In any case, the short notice about the strike against the 'Khorasan group' discloses that in 2014 – as well as in 1837 – the contouring of international law on the use of force through relevant state practice is on-going. This has to be observed with care, particularly in Syria.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Schiffbauer, Björn: *Back to Bush? The US air strikes in Syria against the 'Khorasan group' in the light of 'preventive' self-defence*, *VerfBlog*, 2014/11/09, <http://verfassungsblog.de/back-bush-die-us-luftschlaege-syrien-gegen-die-chorasan-gruppe-im-lichte-vorbeugender-selbstverteidigung/>.